

ANALYSE DES MÉCANISMES DE RECONNAISSANCE DÉCOULANT DE L'ENTENTE QUÉBEC-FRANCE EN MATIÈRE DE RECONNAISSANCE MUTUELLE DES QUALIFICATIONS PROFESSIONNELLES

Préparé par :
Myriam Hadiri, Analyste
Juin 2017
(Mise à jour du document de mai 2014)

Approuvé par :
André Gariépy, avocat, F.Adm.A., ASC
Commissaire

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
1. Différences substantielles	3
1.1 Nature et description	3
1.2 Champ de pratique et contexte d'exercice	4
2. Compensation des différences substantielles	5
2.1 Expérience de travail	5
2.2 Mesures de compensation	6
2.2.1 Définitions.....	6
2.2.2 Justification des mesures de compensation.....	7
2.2.3 Accès aux mesures de compensation.....	8
3. Exigence d'une expérience professionnelle québécoise ou canadienne.....	9
4. Reconnaissance des acquis préalable au titre de formation exigé	9
4.1 Reconnaître la mobilité des étudiants.....	9
4.2 Reconnaître les parcours atypiques.....	10
4.3 Une confiance renouvelée.....	10
5. Diplômés de la France d'outre-mer	11
6. Titres de formation problématiques	12
7. Permis spéciaux « cachés ».....	13
8. Situations non prévues à l'Entente Québec-France	14
8.1 Absence de réglementation sur l'un des territoires.....	14
8.2 Diplômés hors du Québec et de la France.....	15
Annexe 1 : Liste des recommandations.....	17
Annexe 2 : Schéma de la procédure commune aux fins de la reconnaissance des qualifications professionnelles pour les professions compatibles	21

Introduction

Le 17 octobre 2008, le Premier ministre du Québec et le Président de la République française signaient une entente en matière de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles (ci-après « Entente Québec-France ») pour les personnes exerçant une profession ou un métier réglementé. Cette entente prévoyait l'application d'une procédure commune afin de faciliter l'accès aux professions et métiers réglementés sur les deux territoires par le biais d'arrangements de reconnaissance mutuelle (ARM). Par la suite, entre 2008 et 2014, vingt-cinq (25) ARM ont été conclus afin de mettre en œuvre les dispositions prévues à l'Entente Québec-France pour différentes professions réglementées.

Au Québec, les conditions et modalités de délivrance des permis d'exercice établies en vertu des ARM ont été transposées dans des règlements de mise en œuvre. Les ARM, comme leurs règlements afférents, doivent être conformes aux principes de l'Entente Québec-France.

En tant qu'observateur privilégié des difficultés relatives à la mise en œuvre des ARM, le Commissaire à l'admission aux professions (ci-après « le Commissaire ») souhaite, à travers un exposé des problématiques qui ont été portées à son attention et par la proposition de recommandations afin d'y remédier, apporter un éclairage supplémentaire visant l'amélioration continue des ARM et de leur application¹. Cette démarche se fonde sur des informations recueillies au gré de l'examen de plaintes, ainsi que de vérifications et de recherches effectuées par le Bureau du Commissaire. De plus, elle prend appui sur les principes d'égalité, d'équité, d'objectivité, de transparence et d'ouverture, qui guident les interventions du Commissaire dans le cadre de ses fonctions.

¹ Notons que le Comité bilatéral de suivi de l'Entente Québec-France, lors de sa rencontre tenue en octobre 2015, a adopté une résolution qui rappelle aux autorités compétentes québécoises et françaises les clauses de révision des ARM après une certaine période, généralement deux ans. Le Comité les appelle à discuter des modifications requises aux ARM en vue d'une adaptation à l'évolution de la situation dans ces professions. Dans sa résolution, le Comité bilatéral fait état des recommandations formulées par le Commissaire dans la version de mai 2014 du présent document.

1. Différences substantielles

1.1 Nature et description

Selon l'Entente Québec-France (annexe I, section II, articles 1 à 3), les autorités compétentes doivent faire une analyse comparative des titres de formation (cycles, grands axes de formation, matières et sujets) et des champs de pratique (activités exercées) associés à une profession réglementée donnée afin de déterminer s'ils sont globalement équivalents au Québec et en France². Lorsque l'analyse révèle que les titres de formation ou les champs de pratique ne sont pas globalement équivalents et que les différences sont importantes, on parle alors de l'existence de « différences substantielles ». La crédibilité de la procédure visant la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles repose sur cette analyse préalable, qui doit être clairement compréhensible pour le public concerné.

Plus précisément, selon le texte de l'Entente Québec-France, lorsque cette différence substantielle a trait aux titres de formation, cela signifie que « les matières couvertes par la formation du territoire d'origine et celles requises dans le territoire d'accueil comportent des différences importantes en termes de durée et/ou de contenu et que la connaissance de ces matières est essentielle à l'exercice de la profession ou du métier réglementé » (annexe I, section II, article 3 par.2 – notre soulignement).

Lorsqu'il s'agit des champs de pratique, une différence est dite substantielle quand « une ou plusieurs activités couvertes par une profession ou un métier réglementé dans le territoire d'accueil n'existe pas dans la profession ou le métier correspondant dans le territoire d'origine et que cette différence est caractérisée par une formation spécifique requise dans le territoire d'accueil portant sur des matières substantiellement différentes de celles couvertes par la formation dans le territoire d'origine » (annexe I, section II, article 3 par. 1 – notre soulignement).

Nous avons constaté une certaine disparité entre les ARM dans la description des différences substantielles. Dans certains ARM, ces différences sont énoncées de manière très générale tandis que dans d'autres, les matières ou les activités concernées sont plus explicitées. Enfin, curieusement, certains ARM ne font aucunement mention de l'existence de différences substantielles alors qu'une mesure de compensation, censée combler les lacunes associées à ces différences, est indiquée. Or, le lien logique entre les différences substantielles et les mesures de compensation exigées devrait être établi et exposé.

² Un schéma de la procédure commune inscrite à l'annexe I de l'entente Québec-France aux fins de la reconnaissance des qualifications professionnelles est disponible à l'annexe 2 du présent document. Ce schéma présente la procédure pour les professions compatibles au sens de l'annexe I.

Recommandation 1

QUE les autorités compétentes décrivent, dans le texte des ARM, les différences substantielles justifiant l'imposition de mesures de compensation.

Recommandation 2

QUE le Comité bilatéral de suivi de l'Entente Québec-France détermine quel niveau de détail est attendu dans la description des différences substantielles, de sorte que cette description soit suffisamment explicite et transparente pour pouvoir comprendre le lien avec les mesures de compensation exigées.

1.2 Champ de pratique et contexte d'exercice

La définition de ce qui constitue le champ de pratique d'une profession réglementée réfère habituellement à des documents officiels. Dans ces textes, le champ de pratique correspond à l'ensemble des activités exercées par les professionnels. À travers la description des activités qui donnent corps à une profession, le législateur a cherché à déterminer la nature et la finalité de cette profession.

La définition des champs de pratique apparaissant dans les textes officiels est parfois désuète. De plus, cette définition ne reflète pas toujours la réalité du contexte dans lequel ces activités sont réalisées ni celle du contenu de la pratique. Or, dans certains ARM, les autorités compétentes ont également considéré que le contexte d'exercice (façons de faire, normes, culture) pouvait révéler des différences substantielles en matière de champ de pratique. Les autorités compétentes ont ainsi jugé que, s'il est essentiel de savoir « ce que » fait le professionnel, il est tout aussi important de savoir « comment » il le fait. Cela semble raisonnable. Aussi, la notion de champ de pratique mériterait d'être revue afin d'en proposer une vision élargie qui prendrait en considération le contexte d'exercice.

Cependant, tout ce qui a trait au contexte ne peut constituer une différence substantielle. En effet, il faut être en mesure de distinguer les éléments du contexte qui ont un effet direct sur la pratique professionnelle (par exemple, les protocoles d'intervention en santé), qui pourraient révéler une différence substantielle, et les autres éléments (par exemple, les procédures administratives), qui n'ont généralement pas d'impact sur l'acte professionnel en tant que tel. Ces derniers correspondent à des différences qui ne relèvent donc pas de la réglementation de la profession, ni de la protection du public. Les autorités compétentes doivent donc départager ce qui est essentiel pour l'admission à la profession de ce qui peut être acquis ou développé en cours de pratique.

À cet égard, dans la perspective d'une vision élargie du champ de pratique pour décrire une profession, une initiative de l'Ordre des infirmières et des infirmiers du Québec (OIIQ) mérite d'être soulignée. Aux fins de la reconnaissance des équivalences, l'OIIQ a développé, il y a quelques années, une méthode afin de dresser un portrait de la profession infirmière dans plusieurs pays

du monde et d'élaborer des profils de pays. Cette méthode a notamment consisté à recueillir des informations relatives à la pratique professionnelle dans les milieux de soins de ces différents pays, en relevant les éléments du contexte local qui ont un impact sur cette pratique et qui permettent de mieux la décrire et la comprendre. Dans le contexte de l'Entente Québec-France, les autorités compétentes pourraient s'inspirer de cette méthode afin d'obtenir une description plus exhaustive de la pratique professionnelle sur chacun des territoires.

Recommandation 3

QUE la notion de champ de pratique soit élargie de façon à tenir compte non seulement des activités exercées mais également du contexte dans lequel ces activités sont exercées, dont certains éléments qui ont une incidence sur la compétence professionnelle peuvent constituer des différences substantielles.

Recommandation 4

QUE dans la description du champ de pratique, les autorités compétentes s'inspirent de la méthode développée par l'Ordre des infirmières et infirmiers du Québec dans l'élaboration des profils de pays.

2. Compensation des différences substantielles

2.1 Expérience de travail

Lorsqu'en présence de différences substantielles associées aux titres de formation, l'Entente Québec-France (annexe I, section II, article 4, par. 1 et 2) mentionne la prise en compte de l'expérience professionnelle acquise par le demandeur comme premier moyen de compenser ces différences. Il est intéressant de noter qu'il s'agit du seul aspect de la procédure commune de reconnaissance des qualifications professionnelles qui fasse référence au parcours individuel des demandeurs. En effet, les autres aspects traitent les demandeurs en tant que groupe, selon des caractéristiques partagées par tous, dans une philosophie « permis sur permis ».

Lorsque l'analyse effectuée par les autorités compétentes révèle qu'aucune expérience de travail ne permet de pallier les lacunes associées aux titres de formation, le texte de l'Entente Québec-France stipule que la mesure de compensation devra être imposée au demandeur. Si les autorités compétentes concluent qu'une expérience de travail peut pallier les différences substantielles, elles doivent déterminer précisément le contexte et le contenu de l'expérience professionnelle nécessaire.

Quand l'expérience de travail du demandeur peut être considérée, mais qu'une partie seulement des éléments qui compenseraient les différences substantielles a été acquise, l'Entente suggère la possibilité d'une reconnaissance partielle de l'expérience professionnelle. Cette reconnaissance partielle implique que la mesure de compensation soit modulée en fonction des compétences qui

restent à acquérir par le demandeur, afin de réduire cette mesure³. Certains ARM prévoient un allègement de la mesure de compensation en fonction de l'expérience professionnelle du demandeur tandis que d'autres restent muets sur le sujet.

Recommandation 5

QUE les autorités compétentes fassent état dans les ARM de la possibilité de compenser les différences substantielles par une expérience de travail et mentionnent le contexte dans lequel cette expérience doit avoir été acquise, de même que le contenu attendu.

Recommandation 6

QUE les autorités compétentes examinent la possibilité d'octroyer une reconnaissance partielle de l'expérience professionnelle acquise par le demandeur en vue d'alléger la mesure de compensation en conséquence.

2.2 Mesures de compensation

2.2.1 Définitions

Selon le texte de l'Entente Québec-France, une mesure de compensation est imposée aux demandeurs lorsque des différences substantielles relatives aux titres de formation ou aux champs de pratique ont été soulignées et que les différences associées aux titres de formation ne peuvent être compensées par une expérience professionnelle. L'Entente précise qu'il existe une gradation dans les mesures de compensation. Le stage d'adaptation ou l'examen (épreuve d'aptitude) doivent être privilégiés. La formation d'appoint (formation complémentaire) peut être utilisée à la condition que cela « s'avère le seul moyen possible d'assurer la protection du public » (Entente Québec-France, annexe I, section II, article 5, par. 2). Par ailleurs, il est spécifié, à l'article 5, par. 3 de la section II de l'annexe I, que « toute mesure de compensation doit être proportionnée » et « la moins contraignante possible », reflétant le choix politique et la philosophie de l'Entente.

Dans la définition du stage d'adaptation inscrite dans l'Entente Québec-France, il est précisé que « le stage fait l'objet d'une évaluation » (annexe I, section I, par. 8). Cette évaluation devrait porter seulement sur les éléments constitutifs des différences substantielles observées. Cependant, dans certains ARM, si l'on se fie aux grilles d'évaluation fournies, l'évaluation vise également à apprécier les savoirs, les savoir-faire et les savoir-être acquis par le demandeur dans le cadre de sa formation initiale en France. Or, dans l'esprit de l'Entente Québec-France, l'objectif du stage d'adaptation n'est pas d'évaluer les compétences des demandeurs qui ont déjà fait l'objet d'une évaluation en France, mais plutôt de focaliser sur les lacunes découlant des différences substantielles, c'est-à-dire les nouvelles connaissances et compétences que le demandeur doit acquérir. Dans certains

³ Voir l'annexe I, section II, article 5, par. 3 de l'Entente Québec-France : « Toute mesure de compensation doit être proportionnée, la moins contraignante possible et tenir compte notamment de l'expérience professionnelle des demandeurs. »

cas, la grille d'évaluation du stage annexée à l'ARM semble être la même que celle utilisée dans le cadre des processus de reconnaissance d'équivalence des ordres professionnels. Étant donné que ces stages ne s'adressent pas à la même clientèle, les grilles d'évaluation devraient être adaptées en conséquence.

Par ailleurs, selon l'Entente Québec-France, les autorités compétentes peuvent également utiliser une « épreuve d'aptitude » comme mesure de compensation. Or, une mesure de compensation doit permettre à un demandeur d'acquérir de nouvelles connaissances et compétences. En quoi un examen permet-il à un demandeur d'apprendre de nouvelles notions? Une épreuve d'aptitude peut servir à s'assurer que le demandeur maîtrise bien les nouveaux éléments qu'il a acquis par le biais d'une formation (formelle ou en autoapprentissage) ou d'un stage. Cependant, la formation ou le stage doivent, en toute logique, être un préalable à l'examen. En effet, on ne peut faire passer à un demandeur un examen qui porte sur des connaissances ou compétences qu'il n'a jamais eu l'occasion d'acquérir.

Recommandation 7

QUE la description du stage d'adaptation dans les ARM précise les objectifs d'apprentissage poursuivis et ce qui est attendu en matière d'évaluation (objet, méthode).

Recommandation 8

QUE l'épreuve d'aptitude soit comprise et utilisée comme complément à une mesure de compensation de type formation (formelle ou en autoapprentissage) ou stage et que sa description mentionne l'objet et la méthode d'évaluation.

2.2.2 Justification des mesures de compensation

Nous avons constaté que certains ARM imposent des mesures compensatoires aux demandeurs sans que ce soit justifié par l'existence de différences substantielles. Or, la détermination de l'existence de différences substantielles est un préalable à la mise en place de mesures de compensation. Il est nécessaire que les autorités concernées fassent preuve de transparence à cet égard, afin que les demandeurs puissent clairement comprendre la finalité poursuivie par ces mesures concernant les différences substantielles et la pratique professionnelle.

La justification doit porter non seulement sur la nature et le contenu de la mesure de compensation (en cohérence avec les différences substantielles observées) mais également sur sa durée. En effet, les autorités compétentes doivent préciser pourquoi elles ont fait le choix d'instaurer, par exemple, un stage de deux mois ou une formation d'appoint de quinze semaines, en établissant un lien direct avec les apprentissages attendus. Conformément au texte de l'Entente Québec-France, la justification des mesures compensatoires doit démontrer que ces dernières sont « proportionnées » par rapport aux connaissances et compétences à combler et qu'elles sont « les moins contraignantes possible » (annexe I, section II, article 5, par. 3).

Recommandation 9

QUE le Comité bilatéral de suivi de l'Entente Québec-France s'assure d'une cohérence dans le texte des ARM de sorte que toute mesure de compensation imposée soit précédée d'une conclusion préalable de l'existence de différences substantielles.

Recommandation 10

QUE la démarche ayant mené à l'exigence d'une mesure de compensation soit bien documentée de façon à ce que le lien entre la compensation et les différences substantielles soit évident et transparent, au regard des objectifs d'apprentissage poursuivis.

2.2.3 Accès aux mesures de compensation

Les difficultés d'application de certains ARM en raison d'un accès limité aux formations d'appoint ou aux stages exigés comme mesures compensatoires incitent à se questionner sur la pérennité de ces ARM dans leur version actuelle. En effet, la fréquence de l'offre de formation d'appoint ou le manque de places disponibles dans certains établissements d'enseignement peuvent faire en sorte qu'un demandeur doive patienter longtemps avant d'être en mesure de suivre sa formation. De plus, les conditions d'admission imposées par certains établissements d'enseignement pour pouvoir suivre une formation d'appoint peuvent constituer un obstacle supplémentaire pour les demandeurs. Par ailleurs, les places de stage, notamment dans le domaine de la santé, sont en nombre insuffisant et, là encore, les demandeurs peuvent parfois attendre plusieurs mois, voire plus d'un an, avant d'être admis à un stage.

Ces considérations devraient être prises en compte dans la révision des ARM lorsque ce type de mesure de compensation est exigé et d'autres mesures pourraient être mises en place pour les professions dont les demandeurs font face à de telles difficultés. De plus, les ordres pourraient délivrer davantage de « permis restrictifs temporaires⁴ » aux demandeurs pour leur permettre de travailler en attendant de pouvoir se conformer aux exigences concernant les mesures de compensation.

Il est légitime que les professionnels formés à l'étranger et sélectionnés par le Québec s'attendent à parvenir à exercer leur profession. Aussi, lorsqu'il y a peu ou pas de place en formation d'appoint ou pour les stages malgré les efforts concertés entre les acteurs concernés, les autorités compétentes québécoises devraient, en toute transparence, informer les demandeurs de la difficulté, voire de l'impossibilité, d'aboutir dans leurs démarches et d'obtenir leur permis d'exercice. La même situation pourrait survenir en France.

⁴ Prévus à l'article 42.1 du *Code des professions*.

Recommandation 11

QU'une réflexion sur l'application d'autres mesures de compensation ou sur la délivrance d'autres types de permis soit menée lorsque l'accès aux mesures de compensation actuelles est difficile.

Recommandation 12

QUE les autorités compétentes informent les demandeurs de la difficulté ou de l'impossibilité de remplir les exigences des mesures de compensation et donc, d'obtenir un permis d'exercice.

3. Exigence d'une expérience professionnelle québécoise ou canadienne

Dans certains ARM, il est exigé du demandeur qu'il acquière une expérience professionnelle d'au moins un an au Québec ou au Canada. Cette exigence semble être une importation de conditions propres à certains mécanismes d'obtention des permis d'exercice québécois. Cependant, une telle importation s'inscrit mal dans la philosophie « permis sur permis » de l'Entente Québec-France.

Dans l'Entente Québec-France, l'expérience professionnelle n'est mentionnée qu'aux fins de compenser une différence substantielle. Il est alors fait référence à l'expérience de travail *acquise* et non à *acquérir* par le demandeur. Toute exigence liée à l'acquisition d'une expérience de travail sur le territoire d'accueil doit, au sens de l'Entente, consister en un stage d'adaptation. Comme toute mesure de compensation imposée aux demandeurs, celle-ci doit être justifiée (voir la section 2.2.2 du présent document).

Recommandation 13

QUE toute exigence relative à l'exercice de la profession sur le territoire d'accueil soit transposée en stage d'adaptation, selon les termes de l'Entente Québec-France concernant les mesures de compensation et avec les justifications qui s'imposent.

4. Reconnaissance des acquis préalable au titre de formation exigé**4.1 Reconnaître la mobilité des étudiants**

Du fait du processus d'harmonisation des programmes d'études au sein de l'Union européenne, de plus en plus d'étudiants inscrits dans des universités françaises font une partie de leurs études universitaires dans d'autres pays d'Europe. De plus, les écoles et universités françaises ont signé des accords bilatéraux avec des homologues situés sur d'autres continents, permettant ainsi aux étudiants de participer à des programmes d'échanges. À la fin de leurs études, ces étudiants reçoivent un diplôme délivré par leur école ou leur université d'attache en France.

Il a été porté à notre connaissance que certains ordres refusent d'admettre des demandeurs dont une partie du parcours académique a été suivie hors de France. Or, si certains ordres ont inscrit, dans l'ARM ou le règlement afférent, l'obligation pour le demandeur d'avoir suivi sa formation en France, il reste que cela n'est mentionné nulle part dans l'Entente Québec-France. En effet, dans l'Entente Québec-France, ce qui importe, c'est que le titre de formation soit délivré sur le territoire français par une autorité compétente. Aussi, ces demandeurs devraient être admissibles dans le cadre des ARM.

4.2 Reconnaître les parcours atypiques

Par ailleurs, certains établissements d'enseignement admettent parfois dans leurs rangs des étudiants dont le parcours académique est atypique, même s'il est entièrement réalisé sur le même territoire. Par exemple, il peut s'agir d'un individu qui, après avoir travaillé pendant plusieurs années, décide d'intégrer une école ou une université pour formaliser les connaissances et les compétences acquises ou les compléter en suivant une partie de la formation menant au diplôme; ou encore, cela peut concerner un individu qui a commencé des études dans un certain domaine et qui désire les poursuivre dans un domaine connexe pour mieux orienter sa carrière. Au terme de leurs études, ces étudiants au cheminement atypique obtiennent le même diplôme que les étudiants dont le parcours académique est linéaire.

Il semble que certains ordres professionnels remettent en question la valeur du diplôme délivré à des étudiants qui ont été admis au sein d'un établissement d'enseignement en cours de formation. Ces ordres refusent d'accorder la reconnaissance du titre de formation au demandeur et procèdent à une réévaluation de la formation acquise. Pour effectuer cette analyse, ils s'autorisent à utiliser l'exigence répandue du supplément au diplôme alors que celui-ci n'est requis qu'à titre de document descriptif pour attester l'obtention du diplôme requis. Le supplément au diplôme ne peut être exigé qu'à des fins de preuve et d'authentification. Aussi, les éléments contenus dans ce document ne doivent en aucun cas servir à l'analyse du parcours de formation des demandeurs. D'autant plus que dans l'Entente Québec-France, seul le diplôme délivré importe, donc le parcours de l'étudiant ne doit pas constituer un critère qui pourrait l'empêcher de se prévaloir de l'ARM.

4.3 Une confiance renouvelée

Que les étudiants aient quitté temporairement leur établissement d'enseignement d'origine pour effectuer une partie de leurs études hors de France ou qu'ils aient intégré un établissement d'enseignement français en cours de formation, leur admission au sein de cet établissement ou la sanction de leurs études implique un processus de reconnaissance des acquis. En effet, l'établissement a dû procéder à une évaluation du contenu des apprentissages et de l'expérience professionnelle pour s'assurer que ces étudiants possèdent les compétences requises pour poursuivre le programme d'études. Aussi, le refus de la part de certains ordres de considérer la demande de certains candidats n'ayant pas suivi l'intégralité de leur formation en France, selon un parcours académique linéaire, exprime le besoin de la part de ces ordres d'être rassurés à l'égard de la reconnaissance des acquis effectuée par les établissements d'enseignement français. Or, comme le rappelle le préambule de l'Entente Québec-France (par. 3), l'engagement pris dans

le cadre de cette entente est, entre autres, le fruit d'une « étroite collaboration universitaire [et d'une] importante mobilité étudiante qui existent entre la France et le Québec depuis plusieurs décennies et qui ont contribué à établir une confiance réciproque ».

L'élaboration d'une procédure commune visant la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles implique l'instauration d'un climat de confiance réciproque. Aussi, la méfiance envers la méthodologie et les critères utilisés par les établissements d'enseignement dans le cadre de leurs processus de reconnaissance des acquis n'a pas lieu d'être. L'autorité compétente du territoire d'accueil devrait se satisfaire des titres de formation délivrés au terme de programmes d'études reconnus dans les ARM et ne pas procéder à la réévaluation du parcours et de la formation acquise par le demandeur. Des échanges devraient avoir lieu entre les autorités compétentes québécoises et françaises concernant les façons de faire afin de mieux comprendre les processus, méthodes et critères utilisés de part et d'autre par les établissements d'enseignement en vue d'établir une confiance réciproque.

Recommandation 14

QUE les autorités compétentes échangent de l'information sur les processus, les méthodes et les critères utilisés par les établissements d'enseignement dans le cadre de la reconnaissance des acquis et des compétences en vue d'asseoir une confiance réciproque.

Recommandation 15

QUE les autorités compétentes permettent à tout demandeur détenteur d'un titre de formation délivré au terme d'un programme d'études reconnu, de se prévaloir de l'ARM, quel que soit son cheminement académique, sans réévaluer la formation acquise.

Recommandation 16

QUE l'Office des professions du Québec et les ordres professionnels revoient les règlements québécois de mise en œuvre des ARM de manière à ce que l'exigence relative au parcours académique ne réfère qu'à la détention d'un titre de formation mentionné dans l'ARM.

5. Diplômés de la France d'outre-mer

Selon l'article 5 b) de l'Entente Québec-France, pour pouvoir bénéficier de l'ARM, les demandeurs doivent posséder un diplôme délivré par « une autorité reconnue de la France ou du Québec sur leurs territoires respectifs » (notre soulignement). Or, le territoire de la France ne se limite pas aux frontières de la France métropolitaine. En effet, d'une part, la France possède des départements et régions d'outre-mer (DROM) comme la Guadeloupe, la Martinique ou encore La Réunion, qui sont considérés comme faisant partie intégrante de la France, au même titre que les départements situés en France métropolitaine. D'autre part, la France possède des collectivités d'outre-mer

(COM), comme la Polynésie française ou Saint-Pierre-et-Miquelon, dont certaines jouissent d'une autonomie administrative par rapport à la France dans certains domaines.

Dans la version antérieure du présent document (mai 2014), le Commissaire soulignait :

Pour l'objet visé par l'Entente Québec-France, il nous apparaîtrait déraisonnable de ne pas considérer ces territoires. Dans la mesure où des dossiers nous ont révélé une hésitation dans l'interprétation de la zone géographique concernée par les ARM, il faudrait clarifier le statut des DROM et des COM par rapport à la France en matière d'enseignement supérieur et d'autorisation légale d'exercer.

Le Commissaire concluait son propos sur ce point par une recommandation en ce sens.

Le Comité bilatéral de suivi de l'Entente Québec-France s'est saisi de l'enjeu. Au cours de sa réunion d'octobre 2015, il a clarifié le statut des COM par rapport aux DROM en adoptant une position de principe quant à la notion de territoire de la France au sens de l'Entente Québec-France pour les COM à spécialité législative :

DÉTERMINE que le champ d'application territoriale de l'Entente pour la France soit défini de façon à inclure des COM où sont offerts les programmes d'études français sanctionnés par des diplômes nationaux et où sont délivrées des autorisations légales d'exercer visées par les arrangements de reconnaissance mutuelle.

6. Titres de formation problématiques

Dans l'esprit de l'Entente Québec-France, des ARM conclus et des textes juridiques qui les mettent en œuvre au Québec, dès qu'un demandeur détient le titre de formation prévu à la liste annexée au règlement et l'autorisation légale d'exercer⁵, il a droit au permis québécois apparaissant au texte juridique, sous réserve de la réussite de mesures de compensation, selon le cas. Il s'agit d'une philosophie « permis sur permis », où seules les preuves documentaires sont requises. Aussi, l'ordre professionnel ne peut, a posteriori, évaluer le contenu des diplômes apparaissant à la liste et s'en justifier pour nier le droit au permis québécois en vertu du règlement de mise en œuvre de l'ARM.

Cependant, il peut arriver que des titres de formation soient jugés problématiques au regard du principe d'équivalence propre aux ARM du fait, par exemple, de modifications apportées aux

⁵ Notons qu'en France, les diplômes d'État ont un caractère hybride puisqu'ils peuvent constituer à la fois un diplôme académique et une autorisation légale d'exercer. Il existe parfois des voies d'accès aux diplômes d'État, notamment pour des personnes formées hors de France, qui n'impliquent pas de passer par le système d'éducation. Ces personnes doivent plutôt accomplir des mesures compensatoires et passer une épreuve devant jury. Le diplôme d'État français prend alors les traits d'une reconnaissance de formation et d'expérience en vue d'un accès à la profession, comme le ferait un ordre professionnel au Québec en vue de la délivrance de permis. Il importe de mieux comprendre la nature hybride du diplôme d'État français et de documenter les différents parcours qui mènent à la délivrance de ces diplômes afin, au besoin, de faire des distinctions dans le cadre des ARM concernés.

programmes d'études après la signature de l'ARM. De plus, des différences dans certains programmes d'études reconnus peuvent se révéler après coup, si des lacunes sont observées dans la pratique professionnelle des diplômés. Si de tels cas apparaissaient, il faudrait non seulement que les autorités compétentes communiquent et s'entendent pour réviser la liste des programmes d'études reconnus aux fins des ARM mais également qu'un mécanisme plus souple et plus rapide soit mis en place pour modifier cette liste dans les textes juridiques de mise en œuvre.

Recommandation 17

QUE l'approche règlementaire soit modifiée de sorte que les listes des titres de formation reconnus annexées aux règlements québécois de mise en œuvre des ARM puissent être mises à jour plus rapidement. Dans certains cas, cette mise à jour pourrait être administrative, mais devrait recevoir préalablement l'aval de l'Office des professions du Québec, lorsque cela concerne l'admission à des ordres professionnels québécois.

7. Permis spéciaux « cachés »

L'objectif de l'Entente Québec-France est de délivrer un permis à des personnes aptes à exercer l'ensemble des activités autorisées. Pour ce faire, en cas de différences substantielles, l'Entente oblige les personnes n'ayant pas toutes les compétences exigées à compléter leur profil pour qu'elles soient aptes à exercer toutes les activités associées à la profession.

Lors de l'analyse des titres de compétences et des champs de pratique exigée par l'Entente Québec-France, des ordres professionnels québécois ont établi que les détenteurs d'autorisations légales d'exercer en France pouvaient exercer au Québec, de manière permanente, les seules activités pour lesquelles ils ont été formés en France.

Chez ces ordres, le demandeur diplômé en France qui ne peut exercer qu'un nombre restreint d'activités au Québec se voit, malgré tout, délivrer le permis régulier, qui, dans les faits et en droit, l'autorise à exercer l'ensemble des activités associées à la profession au Québec. Ces ordres invoquent alors l'obligation déontologique — selon laquelle tout professionnel doit prendre en considération les limites de ses connaissances et de ses aptitudes avant d'offrir ses services à un client — pour s'assurer que le professionnel n'exercera que les activités pour lesquelles il a été formé. Cette mesure n'a pas sa place dans un ARM et est insuffisante pour assurer la protection du public. En effet, les ordres ne peuvent se fonder uniquement sur la déontologie et la bonne foi du professionnel pour garantir qu'il n'exercera que les activités qui entrent dans les limites de sa compétence. Il s'agit là d'une situation préoccupante, qui ne s'inscrit pas dans l'économie générale du *Code des professions* ni dans la volonté récente du législateur québécois d'encadrer ce type de pratique plutôt par des « permis spéciaux ».

L'introduction de « permis spéciaux » en bonne et due forme, se basant sur l'analyse des différences au niveau des titres de compétences et des champs de pratique, serait plus conforme au *Code des professions*. Elle pourrait également être une solution pour certaines professions,

notamment en contexte de pénurie de main-d'œuvre, qui permettrait l'intégration plus rapide des demandeurs au marché du travail. Les détenteurs de « permis spéciaux » ne pourraient pas exercer la profession dans son ensemble, mais cela aurait l'avantage de leur permettre de travailler sans avoir besoin d'acquérir des compétences supplémentaires. Selon les activités autorisées dans le cadre des permis spéciaux, la délivrance de tels permis pourrait réduire le nombre de demandeurs devant suivre une mesure de compensation ou, du moins, alléger les mesures de compensation imposées. La délivrance de « permis spéciaux » au Québec à certains professionnels formés en France devrait faire l'objet d'un arrangement distinct de celui prévu à l'Entente Québec-France, étant donné l'absence de réciprocité en cette matière entre les deux territoires.

Recommandation 18

QUE les ordres professionnels québécois qui délivrent actuellement des permis réguliers à des professionnels dont la pratique est restreinte d'emblée et de façon permanente, du fait de leur profil, procèdent plutôt à une analyse de faisabilité pour l'octroi de permis spéciaux en application de l'article 94r) du *Code des professions*.

8. Situations non prévues à l'Entente Québec-France

8.1 Absence de réglementation sur l'un des territoires

Certains ARM ont été conclus alors que la profession n'est réglementée que sur l'un des deux territoires. Pour ces ARM, alors que l'autorité compétente du territoire où la profession est réglementée délivre un permis ou une autorisation d'exercer, l'autorité compétente du territoire où la profession n'est pas réglementée délivre plutôt une attestation de comparabilité⁶, ce qui correspondrait, au Québec, à une évaluation comparative du diplôme d'études. Ce document peut être demandé par n'importe quel diplômé de l'étranger qui souhaite obtenir une évaluation comparative de son diplôme avec le diplôme français; les demandeurs formés au Québec n'en retirent donc aucun avantage particulier.

Lorsque la profession n'est réglementée que sur l'un des deux territoires, l'article 9⁷ de l'Entente recommande qu'une coopération soit établie pour faciliter la reconnaissance des compétences professionnelles. Il ne s'agit alors plus d'un « arrangement de reconnaissance mutuelle ». Si les ARM ont une philosophie de « permis sur permis », ces autres formes d'ententes ne donnent pas

⁶ Il s'agit d'un document délivré en France par le Centre international d'études pédagogiques (CIEP). Ce document atteste que le niveau de connaissances et de compétences du détenteur du diplôme québécois est comparable à celui acquis par le titulaire du titre de formation délivré en France.

⁷ Article 9 : « Lorsqu'une profession ou un métier réglementé n'est réglementé que sur l'un des deux territoires, la France et le Québec coopèrent afin de faciliter la reconnaissance des qualifications professionnelles requises sur le territoire d'accueil en s'inspirant de la procédure commune prévue à l'annexe 1 ».

lieu à une telle mutualité. Aussi, il y a lieu de se questionner sur la désignation ARM accolée à ce type d'ententes.

Recommandation 19

QU'une autre désignation soit utilisée pour les « ententes de facilitation », lorsqu'une profession n'est réglementée que sur l'un des deux territoires, afin d'éviter la confusion avec les véritables ARM conclus en vertu de l'Entente Québec-France.

8.2 Diplômés hors du Québec et de la France

Étant donné les directives promouvant la mobilité professionnelle et la reconnaissance des qualifications à l'intérieur de l'Union européenne, de plus en plus de diplômés des pays membres de l'Union obtiennent leur permis ou l'autorisation légale d'exercer leur profession sur le territoire français. La délivrance de tels permis signifie que les diplômes obtenus par les demandeurs ont été jugés équivalents et que les compétences ont été évaluées comme étant suffisantes par la France. Ces demandeurs diplômés hors de France ne peuvent se prévaloir de l'ARM et la question de la reconnaissance des qualifications de ces diplômés au Québec se pose. Cela est d'autant plus d'actualité dans la perspective de l'Accord Canada-Europe, qui vise entre autres à accroître la mobilité professionnelle entre ces deux régions du monde.

Bien que ces situations ne relèvent pas de l'Entente Québec-France et de ses ARM, il y a lieu d'encourager les autorités compétentes à établir des modalités de coopération pour faciliter la reconnaissance des qualifications professionnelles de ces demandeurs. Notons que, pour les cas qui n'entrent pas dans le cadre juridique de l'Entente Québec-France, les ordres professionnels québécois ont la possibilité de conclure d'autres ententes complémentaires en application du paragraphe 7 de l'article 86.0.1 du *Code des professions* qui prévoit :

« Le conseil d'administration peut, notamment :

[...] conclure une entente avec tout organisme afin de faciliter la reconnaissance mutuelle des qualifications exigées pour la délivrance des permis, des certificats de spécialistes ou des autorisations spéciales; »

Aussi, les ordres professionnels et leurs homologues français pourraient décider d'établir d'autres ententes en vue de faciliter la reconnaissance mutuelle des qualifications lorsque l'Entente Québec-France ne peut s'appliquer. Cela serait un prolongement naturel de la coopération attendue visée par l'article 9 de l'Entente Québec-France.

Recommandation 20

QUE les autorités compétentes établissent les modalités d'une coopération pour faciliter la reconnaissance des diplômés hors du Québec ou de la France détenant leur autorisation légale d'exercer leur profession sur l'un de ces territoires.

Recommandation 21

QUE les ordres professionnels envisagent de conclure des ententes afin de faciliter la reconnaissance mutuelle pour les cas non prévus par l'Entente Québec-France.

Annexe 1 : Liste des recommandations

Recommandation 1

QUE les autorités compétentes décrivent, dans le texte des ARM, les différences substantielles justifiant l'imposition de mesures de compensation.

Recommandation 2

QUE le Comité bilatéral de suivi de l'Entente Québec-France détermine quel niveau de détail est attendu dans la description des différences substantielles de sorte que cette description soit suffisamment explicite et transparente pour pouvoir comprendre le lien avec les mesures de compensation exigées.

Recommandation 3

QUE la notion de champ de pratique soit élargie de façon à tenir compte non seulement des activités exercées mais également du contexte dans lequel ces activités sont exercées dont certains éléments qui ont une incidence sur la compétence professionnelle peuvent constituer des différences substantielles.

Recommandation 4

QUE dans la description du champ de pratique, les autorités compétentes s'inspirent de la méthode développée par l'Ordre des infirmières et infirmiers du Québec dans l'élaboration des profils de pays.

Recommandation 5

QUE les autorités compétentes fassent état dans les ARM de la possibilité de compenser les différences substantielles par une expérience de travail et mentionnent le contexte dans lequel cette expérience doit avoir été acquise, de même que le contenu attendu.

Recommandation 6

QUE les autorités compétentes examinent la possibilité d'octroyer une reconnaissance partielle de l'expérience professionnelle acquise par le demandeur en vue d'alléger la mesure de compensation en conséquence.

Recommandation 7

QUE la description du stage d'adaptation dans les ARM précise les objectifs d'apprentissage poursuivis et ce qui est attendu en matière d'évaluation (objet, méthode).

Recommandation 8

QUE l'épreuve d'aptitude soit comprise et utilisée comme complément à une mesure de compensation de type formation (formelle ou en autoapprentissage) ou stage et que sa description mentionne l'objet et la méthode d'évaluation.

Recommandation 9

QUE le Comité bilatéral de suivi de l'Entente Québec-France s'assure d'une cohérence dans le texte des ARM de sorte que toute mesure de compensation imposée soit précédée d'une conclusion préalable de l'existence de différences substantielles.

Recommandation 10

QUE la démarche ayant mené à l'exigence d'une mesure de compensation soit bien documentée de façon à ce que le lien entre la compensation et les différences substantielles soit évident et transparent, au regard des objectifs d'apprentissage poursuivis.

Recommandation 11

QU'une réflexion sur l'application d'autres mesures de compensation ou sur la délivrance d'autres types de permis soit menée lorsque l'accès aux mesures de compensation actuelles est difficile.

Recommandation 12

QUE les autorités compétentes informent les demandeurs de la difficulté ou de l'impossibilité de remplir les exigences des mesures de compensation et donc, d'obtenir un permis d'exercice.

Recommandation 13

QUE toute exigence relative à l'exercice de la profession sur le territoire d'accueil soit transposée en stage d'adaptation, selon les termes de l'Entente Québec-France concernant les mesures de compensation et avec les justifications qui s'imposent.

Recommandation 14

QUE les autorités compétentes échangent de l'information sur les processus, les méthodes et les critères utilisés par les établissements d'enseignement dans le cadre de la reconnaissance des acquis et des compétences en vue d'asseoir une confiance réciproque.

Recommandation 15

QUE les autorités compétentes permettent à tout demandeur détenteur d'un titre de formation délivré au terme d'un programme d'études reconnu, de se prévaloir de l'ARM, quel que soit son cheminement académique, sans réévaluer la formation acquise.

Recommandation 16

QUE l'Office des professions du Québec et les ordres professionnels revoient les règlements québécois de mise en œuvre des ARM de manière à ce que l'exigence relative au parcours académique ne réfère qu'à la détention d'un titre de formation mentionné dans l'ARM.

Recommandation 17

QUE l'approche réglementaire soit modifiée de sorte que les listes des titres de formation reconnus annexées aux règlements québécois de mise en œuvre des ARM puissent être mises à jour plus rapidement. Dans certains cas, cette mise à jour pourrait être administrative, mais devrait recevoir préalablement l'aval de l'Office des professions du Québec, lorsque cela concerne l'admission à des ordres professionnels québécois.

Recommandation 18

QUE les ordres professionnels québécois qui délivrent actuellement des permis réguliers à des professionnels dont la pratique est restreinte d'emblée et de façon permanente, du fait de leur profil, procèdent plutôt à une analyse de faisabilité pour l'octroi de permis spéciaux en application de l'article 94r) du *Code des professions*.

Recommandation 19

QU'une autre désignation soit utilisée pour les « ententes de facilitation », lorsqu'une profession n'est réglementée que sur l'un des deux territoires, afin d'éviter la confusion avec les véritables ARM conclus en vertu de l'Entente Québec-France.

Recommandation 20

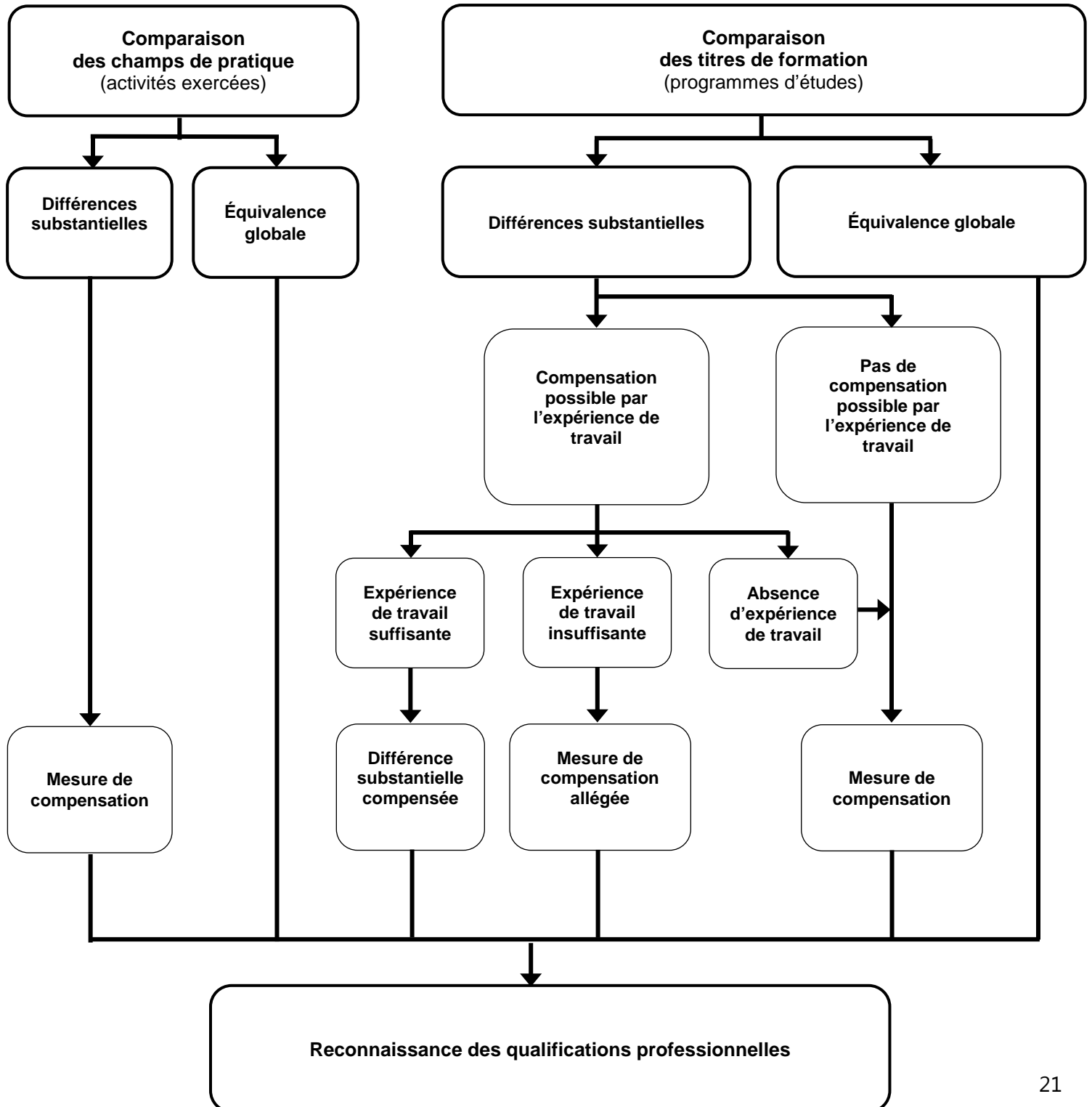
QUE les autorités compétentes établissent les modalités d'une coopération pour faciliter la reconnaissance des diplômés hors du Québec ou de la France détenant leur autorisation légale d'exercer leur profession sur l'un de ces territoires.

Recommandation 21

QUE les ordres professionnels envisagent de conclure des ententes afin de faciliter la reconnaissance mutuelle pour les cas non prévus par l'Entente Québec-France.

Annexe 2 : Schéma de la procédure commune aux fins de la reconnaissance des qualifications professionnelles pour les professions compatibles

(Entente entre le Québec et la France en matière de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles, Octobre 2008, Annexe I)



**Office
des professions**

Québec

